

ESTADO, GRANDES PROJETOS E PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA:  
a utopia territorial do PDRS - Lago de Tucuruí

STATE, BIG PROJECTS AND REGIONAL PLANNING IN THE AMAZON:  
the territorial utopia of PDRS - Tucuruí Lake

ESTADO, GRANDES PROYECTOS Y PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LA  
AMAZONÍA:  
la utopía territorial del PDRS - Lago de Tucuruí

André Luis Assunção de Farias<sup>1</sup>  
Luiz Felipe Nazaré Vilhena<sup>2</sup>

207

**Resumo**

*Este artigo tem como objetivo refletir sobre as possibilidades e desafios do planejamento regional na Amazônia. Distante de produções tecnicistas e cartesianas, a reflexão ora apresentada se desenvolve através de uma análise do materialismo histórico sobre os processos que levaram à elaboração, implementação e extinção do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS – Lago de Tucuruí), no estado do Pará. Recorrendo a categorias teóricas como Estado, planejamento regional e território, e fazendo uso de dados secundários e pesquisa de campo, apresentamos as transformações na dinâmica territorial de uma região emblemática da Amazônia, onde localiza-se o grande empreendimento da UHE-Tucuruí. Identificamos aspectos inovadores na proposta de planejamento regional, como o tratamento da complexidade do território, o envolvimento dos três níveis governamentais e participação da sociedade civil em busca do desenvolvimento com sustentabilidade. Contudo, os resultados apontam também para desafios estruturais, como: a descontinuidade da experiência do planejamento territorial; a falta de enraizamento de espaços participativos e a consequente fragmentação social, com aumento da desigualdade; além da primazia do grande empreendimento como instrumento de reprodução do modo de produção capitalista. Não obstante, novas agendas de pesquisas foram vislumbradas a partir do trabalho ora apresentado, como os impactos socioambientais ocasionados pelos históricos e novos processos de desenvolvimento; vislumbramos a necessidade de compreender melhor as práticas de dominação coronelistas pós-modernas e o papel do poder local e indicamos a possibilidade de novos arranjos organizacionais dos movimentos sociais em redes, como é o caso do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB.*

**Palavras Chave:** Estado; Grandes Projetos; Planejamento Regional; PDRS Lago de Tucuruí.

**Abstract**

*This article reflects on the possibilities and challenges of regional planning in the Amazon. Far from technical and cartesian studies, the process of elaboration, implementation and extinction of the Sustainable Regional Development Plan (PDRS - Tucuruí Lake) in Pará State are here analyzed through a historical-materialism framework. Using categories such as "State", territorial and regional planning, and working with secondary and field data, we present the transformations in the territorial dynamics from a symbolic Amazon region where the Hydroelectric Usine of Tucuruí is located (UHE-Tucuruí). We identified innovative aspects in the*

<sup>1</sup> Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará. Especialista em Planejamento e Gestão Pública. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento e Doutor em Desenvolvimento Socioambiental. Exerceu as funções de Secretário Municipal de Meio Ambiente de Belém (2002), Secretário Municipal de Planejamento de Parauapebas (2005) e Secretário de Estado de Integração Regional do Pará (2007). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Pará/Núcleo de Meio Ambiente (UFPA/NUMA). E-mail: [andre2016.farias@gmail.com](mailto:andre2016.farias@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (2015). Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pelo Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares da Universidade Federal do Pará. Professor de Sociologia da rede pública de ensino do Estado do Pará. E-mail: [felipe\\_vilhena17@hotmail.com](mailto:felipe_vilhena17@hotmail.com)

*regional planning proposal as like the territorial complexity treatment, the involvement of the three government levels and civil society participation together in seeking sustainability and development. However, the results also points out structural challenges, as: the discontinuance of territorial planning experience, the lack of rooted participative spaces and consequent social fragmentation with rising inequality; besides the primacy of great enterprise as a reproduction tool of capitalism production system. Nevertheless, we envision new research agendas from the work here presented, such as the socio-environmental impacts caused by new and historical development processes; the need to better understand the domination practices of postmodern "coronelismo" and the role of local power; and we indicate the possibilities of new organizational arrangements of networked social movements as in the case of The Movement of People Affected by Dams (MAB).*

**Key-words:** State, Big Projects; Regional Planning; PDRS - Tucuruí Lake.

## Resumen

*Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las posibilidades y desafíos de la planificación regional en la Amazonía. Además de las producciones técnicas y cartesianas, la reflexión presentada aquí se desarrolla a través de un análisis del materialismo histórico sobre los procesos que condujeron a la elaboración, implementación y extinción del Plan de Desarrollo Regional Sostenible (PDRS - Lago de Tucuruí), en el Estado del Pará. Utilizando categorías teóricas como Estado, planificación regional y territorio, y utilizando datos secundarios e investigación de campo, presentamos las transformaciones en la dinámica territorial de una región emblemática de la Amazonía, donde se encuentra la gran empresa UHE-Tucuruí. Identificamos aspectos innovadores en la propuesta de planificación regional, como abordar la complejidad del territorio, la participación de los tres niveles de gobierno y la participación de la sociedad civil en busca del desarrollo sostenible. Sin embargo, los resultados también apuntan a desafíos estructurales, tales como: la discontinuidad de la experiencia de planificación territorial; la falta de espacios de participación arraigados y la consiguiente fragmentación social, con un aumento de la desigualdad; además de la primacía de la gran empresa como instrumento de reproducción del modo de producción capitalista. No obstante, se vislumbraron nuevas agendas de investigación a partir del trabajo ahora presentado, como los impactos socioambientales causados por los procesos de desarrollo históricos y nuevos; vemos la necesidad de comprender mejor las prácticas de dominación coronelista postmodernista y el papel del poder local; e indicamos la posibilidad de nuevos arreglos organizacionales para movimientos sociales en redes, como es el caso del Movimiento de Personas Afectadas por Presas - MAB.*

**Palabras claves:** Estado; Grandes Proyectos; Planificación regional; PDRS - Lago de Tucuruí.

## INTRODUÇÃO

Num momento histórico de enfraquecimento do Estado brasileiro em todas as dimensões, haja vista o modelo ultraliberal adotado pelo atual governo federal, a ideia de planejamento do desenvolvimento parece distante, muito mais as experiências regionais. A onda de privatizações, desregulamentação da legislação e carência de investimentos públicos retiram possibilidades de elaboração de um plano nacional de desenvolvimento e seus congêneres regionais. Contudo, num passado recente o País apresentava possibilidade de pensar em longo prazo e os instrumentos de planejamentos estavam fortalecidos.

Em 2007, o governo federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, promovendo planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Na sua segunda etapa, o PAC 2, previa a construção de onze empreendimentos para ampliação da capacidade energética do país como: a Usina Hidrelétrica de Belo Monte-PA, de Jatobá - PA, Santo Antônio Jarí PA/AP, São Luiz do Tapajós-PA, São Manoel PA/MT, UHE de Teles Pires PA/MT, de Marabá-PA/MA/TO, os



Aproveitamentos Hidroelétricos de Cachoeira dos Patos, Chacorão e Jamanxim PA e o inventário da Bacia do Rio Trombetas<sup>3</sup>.

Com esses Grandes Projetos sendo planejados e executados voltava à tona a discussão sobre o papel do Estado, principal agente na articulação, planejamento e execução desses grandes empreendimentos. A ideia do planejamento estatal e sua dimensão regional ganham força, sinergias emergem da relação federativa entre União, estados e municípios, agora sob os auspícios do desenvolvimento sustentável. Todavia, também surgem impactos e conflitos socioambientais que ora são tratados, ora são negligenciados.

É neste contexto que se insere o presente artigo, usando como exemplo as lições históricas da construção da UHE de Tucuruí, serão discutidos os desafios e as dinâmicas territoriais a partir dos objetivos do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí - PDRS Lago de Tucuruí, instrumento de planejamento regional elaborado pelo estado do Pará, no período de 2007 a 2010<sup>4</sup>.

A questão norteadora deste trabalho é a seguinte: quais os principais desafios do PDRS Lago de Tucuruí para se constituir como um instrumento do planejamento do desenvolvimento, consubstanciado em novas dinâmicas territoriais? Antes de lançar luzes sobre a problemática central, nos defrontamos com outras perguntas, tais como: qual o papel do Estado frente aos interesses do capital? Qual é a ideia de desenvolvimento regional e sustentável que estamos falando? Por que a ação compartilhada entre os níveis de governo é complexa na formulação e implementação do planejamento regional?

A hipótese central é que os principais desafios para o uso e a implantação do PDRS Lago de Tucuruí como instrumento do desenvolvimento regional sustentável está na luta pelo poder, pois estão no bojo da própria essência estrutural do Estado Moderno, que funciona ora como uma instituição garantidora das bases da reprodução capitalista, ora como agente responsável por planejar, regular e disciplinar o uso dos recursos naturais de um país, região ou local. Logo, uma proposta de um desenvolvimento sustentável acaba por ser mais uma alternativa em disputa dentro do aparelho do Estado (BECKER, 2005).

Este artigo é fruto do esforço de pesquisa do Grupo Avaliação Ambiental de Grandes Projetos na Amazônia - GAAGPAM<sup>5</sup> e tem por objetivo geral realizar uma discussão sobre o papel do Estado e sua capacidade de planejamento regional. Partindo de um grande empreendimento, problematiza-se a questão da sustentabilidade, fazendo uma análise materialista e histórica de suas ações na Região do Lago, por meio da discussão do PDRS Lago de Tucuruí. Quando discutimos a relação entre as unidades da federação, também enfocamos a cidade de Tucuruí, devido a sua importância econômica, social e ambiental e pela UHE-Tucuruí e o próprio lago estarem localizados naquele município.

<sup>3</sup> Consulta ao site: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>.

<sup>4</sup> Para uma avaliação ampla da Política Estadual de Integração Regional do Estado do Pará e seus diversos instrumentos, como os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS, a exemplo do PDRS Lago de Tucuruí, ver Dias e Farias (2015).

<sup>5</sup> O GAAGPAM desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão no bojo da compreensão dos Grandes Projetos na Amazônia, seus impactos, conflitos e sinergias. Está vinculado ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais da Amazônia-PPGEDAM do Núcleo de Meio Ambiente - NUMA da Universidade Federal do Pará - UFPA.

A metodologia da pesquisa que originou o trabalho ora apresentado, utilizou do método interdisciplinar, apoiando-se na História, Geografia, Ciência Política, Sociologia e Antropologia. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica buscando o estado da arte do planejamento regional acerca da concepção teórica de Estado e da região do Lago de Tucuruí e análise sociológica dos grupos, atores chaves e instituições envolvidas no processo.

O resultado desta análise visa também auxiliar o poder público e os movimentos sociais a agirem em prol da melhoria da qualidade de vida das populações localizadas não só na região do Lago de Tucuruí, mas no entorno de qualquer grande empreendimento, na busca não apenas de cumprir com um dever institucional e participação no processo de desenvolvimento, mas também de firmar um compromisso com a transformação para melhor.

Para organizar as bases argumentativas de nosso estudo, se faz necessário esclarecer os conceitos que serão trabalhados estão no campo teórico do materialismo histórico, problematizando o Estado como categoria principal e lançando luzes sobre sua capacidade de planejamento regional.

Após elucidar o referencial teórico, desenvolvemos a discussão, centrada nas duas últimas décadas do século XX e na primeira do XXI, em que se encontram acontecimentos fundamentais para a nossa observação, como: a construção da UHE de Tucuruí (década de 80) inserida numa política desenvolvimentista de um Estado de exceção; a ampliação de sua capacidade energética (década de 90) em um Estado guiado por políticas neoliberais e a primeira postura em favor de um plano de desenvolvimento regional sustentável para a região do lago na primeira década de 2000.

## **BASES CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DO ESTADO E PLANEJAMENTO REGIONAL.**

### **O materialismo histórico: a importância da história para compreender um grande empreendimento na Amazônia.**

Quando Marx e Engels em “A Ideologia Alemã” (2007), falam que toda história deve partir das bases naturais<sup>6</sup> e de suas modificações pelas ações dos homens no curso da história, eles estão partindo, segundo Raymond Aron (2005), de uma concepção inicialmente biológica ou naturalista, para dizer que, a partir do momento em que esse homem produz na natureza as suas condições de existência, ele está produzindo história, pois esta, se origina através da relação dialética do homem com a natureza, em que o homem, ao criar as condições para a sua existência, transforma a natureza e a si mesmo.

Aron (2005) apresenta cinco fatores, dentro da teoria do materialismo histórico, que constituem a realidade da história e que são necessários à sua compreensão: o primeiro seria suprir as necessidades naturais; o segundo as novas necessidades surgidas; o terceiro momento é a criação das relações de produção, que se originam na família; o quarto é o desenvolvimento dos meios de produção, o que pode se chamar de forças

<sup>6</sup> Entende-se aqui por bases naturais a existência de seres humanos vivos e as relações que estabelecem com o restante da natureza, na produção de sua existência.



produtivas e, por fim, o quinto elemento é a consciência, que é produto social dos homens, pois existe através de suas experiências concretas.

Veremos no caso de Tucuruí, como o grande empreendimento capitalista da usina hidrelétrica alterou a história do lugar, transformou e criou dinâmicas territoriais, colocando em conflito novas necessidades “naturais”, como o uso da água para a produção de energia num ambiente onde o rio tinha uma multiplicidade de usos; reformulou as relações de trabalho de subsistência para trabalho assalariado, além da atração de mão-de-obra excedente; modificou a forma de pensar, com linguagens e subjetividades alheias ao local. Todo este processo histórico vai desembocar na complexidade da tentativa do planejamento do desenvolvimento regional.

Marta Harnecker (1983, p. 205), por sua vez, disserta que: “O materialismo histórico é uma teoria científica. Em sua qualidade de teoria científica não nos dá um conhecimento de uma sociedade concreta historicamente determinada, mas o conhecimento de um objeto abstrato: o modo de produção capitalista puro”.

Ela também afirma que a teoria marxista da história se objetiva no estudo das realidades concretas e prima por produzir conhecimentos históricos que se situam ao nível das formações sociais e de suas conjunturas políticas. (HARNECKER, 1983). Assim, o materialismo histórico acaba por ser uma ferramenta útil para traçarmos o olhar nas conjunturas políticas e econômicas que pré-determinaram as ações do Estado nas três últimas décadas na realidade concreta da Região do Lago de Tucuruí no estado do Pará.

### **O Estado sob a ótica marxista: a dialética entre poder econômico e poder político.**

Quanto à análise do Estado, Alysson Mascaro (2013) apresenta cinco correntes distintas sob a ótica marxista. A primeira, considerada canônica, vem através de alguns escritos de Engels, que considera o Estado como aparato do domínio burguês, devendo ser tomado pelos trabalhadores. A segunda surge através do marxismo ocidental liderado por Gramsci (2000), que procura englobar a totalidade da vida social, buscando compreender o entrelaçamento entre Estado e Sociedade Civil. A terceira corrente sobre a compreensão marxista do Estado advém da contribuição de Pachukanis (1988). A quarta, surgida entre fins da década de 60 e início da década de 70, no pensamento de Althusser (1985) e Poulantzas (2000), avança para compreender o Estado através das próprias categorias que estruturam a sociedade capitalista. Já a quinta corrente, se desenvolveu a partir de pensadores alemães, ingleses e franceses e é denominada Teoria do Derivacionismo<sup>7</sup> (MASCARO, 2013).

Mascaro (2013) compreende o Estado como uma organização política *sui generis*, pois existe a partir de uma separação estrutural entre os que dominam politicamente e economicamente, separação essa necessária à reprodução capitalista, em que a troca de mercadorias é a chave para entender essa relação:

No capitalismo, a apreensão do produto da força de trabalho e dos bens não é mais feita a

<sup>7</sup> Essa não busca apenas analisar o Estado através de suas categorias, políticas tradicionais, objetiva emergir das próprias categorias da economia política, da forma do capital e de suas relações de produção capitalistas e a compreensão das suas estruturas políticas. A essência dessa teoria se dá no entendimento da própria forma política como derivação da forma-mercadoria que se instaura no capitalismo.

partir de uma posse bruta ou da violência física. Há uma intermediação universal das mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles. O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadoria e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. (MASCARO, 2013, p. 18).

O PDRS Lago de Tucuruí foi um instrumento de planejamento estatal, pois sua elaboração foi derivada, inicialmente, da articulação institucional do governo federal e estadual, por meio da empresa pública Eletronorte e a Secretaria Estadual de Integração Regional - SEIR (PARÁ, 2010a). A seguir, envolveu os municípios da região e a sociedade civil, conforme previa a política estadual de integração regional, relacionando Estado e Sociedade Civil como vislumbrava Gramsci (2000), mas colaborando de alguma forma para a reprodução capitalista, como previa Mascaro (2013).

Entendidas aqui, a nossa ferramenta de análise e perspectiva de Estado, caminhamos para compreensão do que entendemos como planejamento regional que busque um desenvolvimento sustentável e incluyente, primeiramente baseados nos estudos de Ignacy Sachs (2004).

#### **As bases para um desenvolvimento sustentável: a questão ambiental ganha relevo.**

Ignacy Sachs (2004) defende a tese de um desenvolvimento sustentável distinto da ideia de crescimento econômico. Para o autor, o crescimento acelerado não é sinônimo de desenvolvimento: se o mesmo não gera empregos, não reduz a pobreza e não se atenua as desigualdades sociais.

Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância. (SACHS, 2004, p. 14).

Sachs ainda cita os cinco pilares para um desenvolvimento sustentável, sendo eles: social, ambiental, territorial, econômico e político. Esse modelo busca reduzir as desigualdades sociais; uma gestão de recursos naturais e resíduos, de forma que propicie a manutenção do sistema de vida; distribuição espacial dos recursos, das populações e de suas atividades; viabilidade econômica para a concretização dessa proposta e governança democrática, para propiciar liberdade política tão fundamental quanto à viabilidade econômica (SACHS, 2004).

O PDRS trazia a sustentabilidade em seu nome, processo de construção, objetivos e estrutura. Foi elaborado com ampla participação social, apresentou ações para corrigir desigualdade sociais, continha elementos de conservação ambiental, trabalhava com a mesorregião do Lago de Tucuruí e indicava mudanças estruturais econômicas desde a regularização fundiária até aspectos econômicos que deveriam ser estimulados (PARÁ, 2010a). Contudo, não logrou êxito devido a descontinuidade política da gestão estadual e nacional, além de elementos locais de dispersão e conflito.

#### **Planejamento regional: a região como escala intermediária.**

É importante atentar para a inovação do conceito proposto por Sachs (2004), quando incorpora a



dimensão territorial. Esta dimensão está presente no PDRS Lago de Tucuruí, pois o mesmo se constitui num plano de desenvolvimento para uma determinada região (território) do estado do Pará (PARÁ, 2010a). Podemos antecipar que este foi um dos grandes desafios do planejamento regional experimentado no estado do Pará na gestão de 2007-2010.

A questão do planejamento regional se insere na discussão sobre o próprio conceito de região. Por anos ficou reclusa das preocupações teóricas, quase sempre esquecida pelos formuladores de políticas públicas, a região volta a ocupar papel de destaque no mundo globalizado. Considerando a fluidez da chamada sociedade informacional (CASTELLS, 2011), como encontrar razão para o uso analítico e prático da região? Afinal nos alerta Haesbaert (2010, p. 9), “Se vivemos o tempo da fluidez e das conexões, como defendem tantos, como encontrar ainda parcelas, subdivisões, recortes, ‘regiões’, minimamente coerentes dentro deste todo espacial pretensamente globalizado?” O próprio autor responde, afirmando que:

Se a região e a regionalização não desapareceram, não é somente porque a diferenciação e/ou a “desequalização” do mundo continuam fortes, mas também porque, numa visão mais integrada e vivida e não simplesmente funcional e classificatória de região, continuam vivos os movimentos, as identidades, as representações e as políticas ditas regionais (HAESBAERT, 2010, p. 181).

No Brasil, a perda da importância da região em termos de planejamento está ligada ao processo de fragmentação do território e descontinuação, como afirma Carlos Vainer (2007). A relação global-nacional-local carrega um movimento de força centrífuga. Daí a relevância alternativas em sentido inverso, elaboradas em nível local ou regional, mesmo sem a participação de instituições que foram criadas para tal fim, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM.

Nesse sentido, o PDRS Lago de Tucuruí, compreendido como um dos instrumentos da Política Estadual de Integração Regional<sup>8</sup> se constitui num mecanismo de planejamento regional que incorpora os anseios dos movimentos sociais, das gestões locais e, por conseguinte, considera a diversidade da identidade regional (PARÁ, 2010a)<sup>9</sup>. Não obstante, a escolha conceitual e operacional de Região e das doze Regiões de Integração não foi consensual no interior do governo. Havia correntes conflitantes dentro do governo estadual sobre o uso do conceito de Território e pressão por ampliar o número de recortes políticos administrativos. Contudo, esta questão pode ser objeto para um novo artigo.

Na mesma direção, foi uma tentativa de planejamento em escala intermediária entre o local (municipal

<sup>8</sup> O PDRS Lago de Tucuruí está contido num esforço da Política Estadual de Integração Regional, promovida por meio da Secretaria Estadual de Integração Regional – SEIR que pressupunha a realização de 12 Planos Regionais, em conformidade com as Regiões de Integração de mesmo número. São elas: 1- Metropolitana; 2-Rio Caeté; 3-Guamá; 4-Rio Capim; 5- Baixo Amazonas; 6- Tapajós; 7- Carajás; 8- Araguaia; 9- Lago de Tucuruí; 10- Tocantins; 11- Marajó e; 12- Xingu (PARÁ, 2010b). Os PDRSs das quatro últimas foram elaborados e iniciados, sendo que apenas o PDRS Xingu teve uma sobrevida, após 2010, muito mais pela força da implantação da UHE-Belo Monte do que pela iniciativa do governo estadual que acabou por extinguir a SEIR no ano de 2012.

<sup>9</sup> Para uma melhor compreensão da Política Estadual de Integração Regional, ver a publicação da SEIR denominada “Atlas de Integração Regional” (PARÁ, 2010b), em que constam todos os instrumentos desta política, entre eles: Os PDRSs; as Regiões de Integração; os Agentes Regionais de Integração; a estratégia de descentralização e fortalecimento da relação institucional com a União e Municípios.

– Planos Diretores) e Nacional (Planos de Desenvolvimento – como o atual PAC, pois é necessário abandonar a dicotomia das escalas e encontrar mecanismos e instrumentos capazes de incorporar a espacialidade dos problemas, como ensina Brandão (2012, p. 36):

Nenhuma escala per se é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que (...) as escalas intermediárias ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo.

Foi a primeira vez que o planejamento regional se fez com participação ativa do estado do Pará, municípios e sociedade civil. Os exemplos históricos eram de planos de fora para dentro e de cima para baixo<sup>10</sup>. O Pará, como um estado amazônico experimentou olhar para sua complexidade territorial, percebida não apenas no recorte de doze regiões, mas na multiplicidade de interesses sociais, econômicos e políticos; além da diversidade ecológica e cultural.

Após esclarecermos as nossas perspectivas de Estado, de desenvolvimento sustentável e planejamento regional, podemos direcionar os nossos olhares para a história, no intuito de esclarecermos nossos questionamentos.

## **O CONTEXTO HISTÓRICO DO PDRS-LAGO DE TUCURUÍ.**

### **Os anos 80 e as mudanças na produção e acumulação.**

A década de 80 ficou marcada por ser palco das consequências políticas e econômicas oriundas das décadas anteriores. Após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo industrial expandiu-se baseado no modelo norte-americano de produção fordista-taylorista, articulando mundialmente um padrão produtivo, elevando a capacidade produtiva e propiciando um crescimento do mercado mundial baseado na produção e consumo em massa. Em 1973, o fordismo entra em crise, pois apesar de proporcionar um grande aumento na sua produção, acabava por degradar a natureza e vilipendiar a sociedade, esgotando seus limites sociais e exaurindo os recursos ecológicos<sup>11</sup> (ALTVATER, 1995).

David Harvey (2003) no final da década de 60 e início da década de 70, aponta que a economia global passava por um processo de transformação político-econômico e o modelo de produção fordista não soubera lidar com as contradições inerentes ao capitalismo, como a intensificação da competição no mercado global, marcada pela recuperação da Europa Ocidental e do Japão, das consequências da Segunda Guerra Mundial e a rigidez dos compromissos do Estado, que terminaram por gerar uma grande crise inflacionária que afundou

<sup>10</sup> Em termos de planejamento intra-regional, é importante registrar a experiência do Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE Tucuruí - PPDJUS, processo dirigido, em grande medida, pelos movimentos sociais dos municípios à jusante da barragem de Tucuruí. Este plano serviria de subsídio tanto para o PDRS Lago de Tucuruí, quanto para o PDRS- Baixo Tocantins.

<sup>11</sup> O modo de produção fordista necessitava de muitos recursos naturais pelo preço mais acessível possível, recorrendo às ilhas de sintropia, que são conceituadas por Altvater (1995) como locais que possuem depósitos ou reserva de matérias primas ou de recursos energéticos que podem ser utilizados pelo homem, como a América Latina, África e algumas localidades da Ásia.



a expansão fordista do pós-guerra e fez emergir uma nova divisão do trabalho baseada no que o autor vai chamar de Acumulação Flexível<sup>12</sup>.

Ainda segundo Harvey (2003), soma-se a crise da produção fordista, os efeitos do primeiro choque do petróleo de 1973, causados pela decisão da OPEP de aumentar os preços do petróleo e da decisão árabe de embargar as exportações de petróleo para o ocidente, durante a guerra israelense-árabe em outubro de 1973, mudando o custo relativo dos insumos de energia forçando todos os segmentos da economia a buscarem por modos de economizar energia através de inovações tecnológicas e organizacional.

Compreende-se o cenário da economia global das décadas de 70 e 80, como um período de intensa disputa no mercado internacional, alto preço do petróleo (que denota em energia cara) e baixa produtividade industrial. Buscava-se, então, realocar a produção industrial para lugares com legislações trabalhistas fracas ou inexistentes, para que se conseguir uma mão de obra mais flexível e de baixos custos de produção. Essa mudança modificou o que se entendia por divisão internacional do trabalho.

A antiga DIT caracterizava-se pela utilização quase que exclusiva dos países do terceiro mundo como ilhas de sintropia dos países capitalistas centrais, enquanto que na nova divisão internacional do trabalho, os países do terceiro mundo não eram apenas usados como fontes de recursos naturais, mas sim incluídos no processo fordista de produção<sup>13</sup> através do processo de industrialização (ALTVATER, 1995).

Havia a necessidade de uma instituição para organizar todo o processo de realocação das grandes indústrias<sup>14</sup>. É aqui que o Estado entra em cena, cumprindo o papel de organizador e ator político, intervindo na economia, investindo em infraestrutura de base, estimulando novas atividades e o empreendedorismo local nos países subdesenvolvidos. A intervenção do Estado na economia proporcionou a construção de novas economias de mercado. O processo de realocação da industrialização auxiliou na modificação dos ciclos econômicos das regiões periféricas e era tido como a única forma capaz de possibilitar a superação das condições de pobreza e subdesenvolvimento (LIMA; SIMÕES, 2010).

No Brasil não foi diferente, a evolução do setor energético se deu através das intervenções de empresas federais, pois o setor privado não tinha capacidade ou interesse para investir em empreendimento desse porte. O processo geopolítico brasileiro foi desenvolvido, segundo Bomfim (2010), por ensaístas, geógrafos, militares, economistas e outros profissionais que compreendiam o território amazônico como um espaço “vazio” e que necessitava ser ocupado. O Estado então precisava se fazer presente no território amazônico, ora em nome da segurança nacional, ora como um espaço com um potencial enorme para ser dinamizado

<sup>12</sup> “Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracterizam-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2003, p. 140).

<sup>13</sup> Neste momento histórico o modelo Fordista de produção já passava por um processo de expansão globalizada.

<sup>14</sup> Até 1971, se concentravam cerca de 96% das grandes indústrias intensivas de energia, nos países centrais que eram muito dependentes de fontes não renováveis de energia como derivados do petróleo, carvão mineral, gás natural e Urânio. Surge a necessidade de uma reestruturação dessa atividade industrial e de uma realocação das unidades de produção energético-intensiva em escala mundial (ROCHA, 2008).

economicamente.

Rocha (2008) aponta que a industrialização brasileira começou a se expandir em dois períodos significativos: o primeiro com o Plano de Metas de 1955 a 1960, em que um grande número de estatais foi criado nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná com o intuito de gerar e distribuir energia elétrica<sup>15</sup>. O segundo período se deu a partir da década de 60 e início da década de 70 – já no governo dos militares – com a federalização parcial do setor energético graças à criação das Centrais Elétricas do Brasil – ELETROBRAS em 1962, a integração da Companhia Holding Federal por FURNAS e CHESF e mais tarde integradas pelas Centrais Elétricas do Norte – ELETRONORTE, em 1973.

Além do Plano de Metas, o Brasil ainda passou por grandes planos de desenvolvimento, com destaque para o I PND e II PND. O Primeiro Plano Nacional do Desenvolvimento<sup>16</sup> (1971-1974) tinha caráter integralista, visava “integrar para desenvolver” a região norte e/ao nordeste as demais regiões território nacional, absorvendo seus excedentes populacionais, além de criar infraestrutura econômica como: rodovias, reaparelhamento de portos, programa de energia e etc. (BOMFIM, 2010).

O II PND (1974-1979) foi lançado governo brasileiro impulsionado pelos acontecimentos do primeiro choque do petróleo e priorizou a retomada do crescimento econômico brasileiro através do desenvolvimento de indústrias que fortaleceram o setor elétrico (afinal, não existe qualquer indústria, sem energia), a ELETROBRAS ficou a cargo de expandir, coordenar, fortalecer e integrar os sistemas de energia do norte-nordeste ao sul-sudeste. Este segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, herdou a infraestrutura do I PND e deu continuidade na estratégia de integração da Amazônia ao resto do território nacional.

O II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA, inserido nas estratégias do II PND, priorizou a exploração de cinco regiões no território paraense: a área de Trombetas, para a exploração de bauxita; a área do Marajó para atividade pecuária; a área de Altamira para a regularização fundiária e incentivos à agropecuária; área do sudeste do Pará para a exploração do minério de ferro de Carajás e por último a área do Tapajós para a exploração mineral e agropecuária. Segundo Rocha (2008), o alto teor de concentração do minério encontrado em Carajás era superior às reservas quase esgotadas de Minas Gerais. A Companhia Vale do Rio Doce, até então, estatal, era a empresa especializada na exploração.

A CVRD, em 1973, representando o governo brasileiro fez os primeiros contatos com as multinacionais japonesas produtoras de alumínio, sendo elas Nippon Light Metals, Mitsu Aluminium, Sumitomo, Showa Denko e Mitsubishi – organizadas em consórcio, a Light Metals Smelters Association – LMSA. Ainda em 1973 o governo brasileiro acabara de criar a ELETRONORTE, empresa subsidiária da ELETROBRAS, para gerir o aproveitamento hidrelétrico na Amazônia.

Em 1975, foram criadas as empresas ALBRAS e ALUNORTE. A responsabilidade pela infraestrutura de base (portos, malha viária e projetos de urbanização) e da geração de energia para o empreendimento

<sup>15</sup> Nesse período, foram criadas as UHE de Furnas e Paulo Afonso.

<sup>16</sup> Foram integrados no I PND o Programa de Integração Nacional – PIN e o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA, ver mais em Bomfim (2010).



(construção da UHE de Tucuruí) ficou a cargo do Estado brasileiro.

Em resumo, as condições para a construção da UHE de Tucuruí se deram em resultado às transformações do modo de produção capitalista (acumulação flexível, nova organização do trabalho, novos padrões tecnológicos/informacionais e nova Divisão Internacional do Trabalho - DIT). Impulsionadas pela derrocada fordista e crise energética global, em 1973, a busca do capital para sair desse cenário de crise era realocar sua produção para regiões em que se oferecessem vantagens para explorar recursos naturais para se produzir energia mais barata em um espaço com uma instituição burocrática que disponibilizasse todas as condições legais e de infraestrutura para instalar sua indústria.

O processo de construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí ocorreu entre 1977 e 1985, causando mudanças significativas na estrutura do território do médio Tocantins. A formação do reservatório hidráulico inundou quatorze povoados ribeirinhos: a sede do município de Jacundá, os povoados de Vila Delphos, Remansão do Centro, Remansão da Beira, Pucuruí, Breu Branco, Repartimento Central, Jacundazinho, Jatobal, Remansinho, Altamira, Ipixuna, Vila Tereza do Taurí, Santo Antônio e a antiga Estrada de Ferro Tocantins que junto com o rio Tocantins constituía o sistema flúvio-ferroviário responsável pela escoação da produção extrativa da castanha (PARÁ, 2010a).

Segundo o relatório final do “Estudos de Caso da Comissão Mundial de Barragens” da Comissão Mundial de Barragens (2000), a UHE de Tucuruí está situada aproximadamente na latitude 03° 45’ Sul e longitude de 49°41’ Oeste, no baixo Rio Tocantins, a cerca de 300 km em linha reta da cidade de Belém, capital do Estado do Pará, Região Norte do Brasil. A potência instalada na 1ª Etapa é de 4 000 MW, em 12 unidades hidrogeradoras de 330 MW e duas unidades auxiliares de 20 MW cada. A segunda etapa (em implantação na época da divulgação do relatório), previa a adição de mais 11 unidades de 375 MW, levando a potência total instalada para 8.000 MW.

A Comissão Mundial de Barragens (2000) também aponta que a construção da UHE de Tucuruí causou diversos tipos de impactos, não só ambientais, como sociais, econômicos como até mesmo histórico-culturais.

A usina inviabilizou a histórica comunicação entre a cidade de Marabá e o litoral, que também servia como alternativa para escoamento de produção no Baixo Tocantins, sendo necessário o Governo Federal intervir e projetar as eclusas para tentar resolver o problema<sup>17</sup>. A qualidade da água ficou prejudicada, afetando seu consumo direto, influenciando também a produção pesqueira, já que muitas espécies desapareceram. Não se sabe também, o número de animais mortos na região inundada. A UHE-Tucuruí alterou o microclima da região, elevando a umidade relativa ao entorno do lago.

Houveram impactos sobre a saúde da população local, em decorrência da inundação com surto de mosquitos do gênero *Mansonia*, causando grandes transtornos à população local, sem falar do mosquito do gênero *Anopheles*, transmissor da Malária, que causou proliferação da doença na região. Ainda houve também

<sup>17</sup> Contudo, destaca-se que o erro da falta de previsão das eclusas no projeto inicial também foi responsabilidade do governo federal.

a contaminação da população local por mercúrio, presente na água (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2000).

Os impactos socioeconômicos foram maiores que o previsto, porém não houve um interesse em se tratar de forma organizada as questões sociais causadas pela usina, somente via pressão dos movimentos sociais, com destaque para o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB e os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR, é que se começou a pensar em políticas de deslocamento e reassentamento das populações atingidas. A princípio, a ELETRONORTE, mediante pressão dos movimentos sociais, mudou seu comportamento apenas em relação a montante da UHE de Tucuruí. Os impactos sobre jusante só foram reavaliados devido às consequências da estiagem, quando a baixa qualidade da água ficou evidente.

As populações indígenas também foram afetadas, porém nem todas foram assistidas pelo Governo Federal. A ELETRONORTE em convênio com a FUNAI, em 1987, desenvolveu o “Programa Parakanã”, para atender o *ethos* indígena homônimo ao programa. Investe-se em média 500 mil reais/ano, para oferecer saúde, educação e proteção do território. Só que esta mesma assistência não foi oferecida aos *Asurini*, localizados à jusante da barragem, e aos “Gaviões da Montanha”, que perderam totalmente o seu território e movem contra a ELETRONORTE uma ação judicial que se estende desde 1989. Além disso, sítios arqueológicos foram perdidos na área do reservatório e na região à jusante (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2000).

O relatório final da Comissão Mundial de Barragens (2000) também reconhece que em paralelo aos impactos nocivos, UHE de Tucuruí tem uma importância em diversos níveis de análise. Em nível local ajudou dinamizar a região em que foi instalada, em nível nacional interligou e distribuiu energia para a região do nordeste e sul-sudeste, região atingida por uma crise de seu ciclo hidrológico. Em escala local-global, consta o fornecimento de energia para grandes projetos minero-metalúrgicos (alumínio) e a inserção de empresas brasileiras no cenário de uma economia globalizada. Todavia, mesmo os aspectos positivos, quando analisados em profundidade, apresentam sérias contradições e conflitos. Vejam por exemplo, que a contribuição da UHE-Tucuruí para o sistema nacional de energia não permitiu a universalização da energia elétrica para a região, tampouco contribuiu para a diminuição das tarifas nas contas das famílias.

Somente com o Programa Luz Para Todos, cerca de trinta anos depois da implantação da Hidrelétrica, foi possível amenizar o apagão que sofria a população regional. Atualmente, este programa está ameaçado com a possibilidade de privatização do Sistema Eletrobrás.

### Estado neoliberal e a incipiente sustentabilidade

A década de 90 inicia com uma instabilidade de causas múltiplas. De um lado as economias centrais discutem a proposta do desenvolvimento sustentável, via realização e influência dos preceitos da ECO-92<sup>18</sup>. Por outro lado, o Brasil atravessa uma avalanche neoliberal que pressupõe a diminuição do tamanho do Estado e tentativas de estabilização econômica com o Plano Real. Além disso, uma instabilidade político-institucional

<sup>18</sup> Neste período, inicia-se a implantação da Política Nacional de Meio Ambiente e o fortalecimento de um aparato político-institucional que irá conduzir a gestão pública ambiental no País.



com o processo de *impeachment* do primeiro presidente eleito – Fernando Collor de Melo – da novíssima abertura democrática.

O novo papel do Estado se expressa em termos de Planejamento Nacional-Regional no Programa Brasil em Ação – PBA, pautado em corredores de desenvolvimento. Este Plano pressupõe um modelo exógeno baseado no vetor termo industrial, cujo objetivo central era estimular e assegurar as exportações nacionais (BECKER, 2005).

A estratégia regional está presente no PBA, pois visa intensificar a fluidez no território. Ou seja, o que é fundamental no Plano foi estabelecer corredores de transportes para a produção capitalista, conformando um Estado focado na infraestrutura logística para o capital. Essa premissa está expressa em seus principais instrumentos de planejamento que são: o Plano Plurianual – PPA e Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENIDs/PBA (BECKER, 2005).

Os efeitos em termos de desenvolvimento regional não foram alcançados, principalmente sob o ponto de vista da população local-regional, pois houve a presença de vários elementos negativos. Esses efeitos negativos se expressam na Amazônia da seguinte forma: a) a constatação que o transporte em si não é fator de desenvolvimento, em especial quando a matriz rodoviária foi mais uma vez privilegiada<sup>19</sup>; b) a concepção anti-regional do Plano, isto é, as demandas regionais não foram absorvidas e não existia um mecanismo sinérgico de indução de atividades produtivas em bases sustentáveis, além de aprofundar a questão da luta pela terra com conflitos e assassinatos no campo<sup>20</sup>; c) a negligência da dimensão ambiental com o aumento dos índices de desmatamento e pressão de ordem sobre os recursos naturais<sup>21</sup>.

## O SÉCULO XXI, UM “NOVO MODELO DESENVOLVIMENTO NACIONAL” E A PRIMEIRA PROPOSTA SUSTENTÁVEL EM NÍVEL REGIONAL: O PDRS LAGO DE TUCURUÍ

No início do século XXI, em particular na primeira década de 2000, o Brasil experimenta o exercício do poder estatal por um partido considerado democrático popular. Os governos Lula/Dilma propuseram um modelo de desenvolvimento nacional que consideraram, em alguma medida, as diferenças regionais. Para a Amazônia esse modelo se expressa sob a formulação do Plano Amazônia Sustentável – PAS, e posteriormente é substituído pelos projetos constantes no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC<sup>22</sup>, esse último trazendo

<sup>19</sup> Temos como exemplo no estado do Pará a construção da Alça-viária que interligava as regiões e beneficiavam diretamente os Grandes Projetos de extração ou transformação mineral (Projeto Carajás de extração de Ferro em Parauapebas e ALBRAS/ALUNORTE em Barcarena). Estes novos corredores levaram a um crescimento demográfico acentuado das cidades destas regiões, mas sem adoção de infraestrutura básica de saneamento ambiental, moradia e mecanismos de proteção ambiental.

<sup>20</sup> O maior exemplo é o Massacre de Eldorado dos Carajás, em que foram assassinados 19 trabalhadores rurais sem terra e outras dezenas ficaram mutilados. Para maiores informações sobre essa tragédia social ver Brelaz (2006).

<sup>21</sup> Cerca de três décadas depois, no ano de 2020, estaríamos experimentando um modelo ainda mais exógeno, excludente e ecocida, como vimos na política ambiental do atual governo, pois o desmantelamento do estado é acompanhado por uma ação de “deixar a boiada passar”, como afirmou o atual ministro do meio ambiente.

<sup>22</sup> Importante destacar, como afirma Becker (2005), que continuam coexistindo duas forças antagônicas no governo federal. A primeira que pode-se caracterizar como herdeira da matriz desenvolvimentista, presente na formulação e implementação do Plano Aceleração de Crescimento – PAC, e a segunda com uma formulação inovadora em termos

uma série de contradições para os anseios das populações tradicionais.

Antecipamos que modelo neodesenvolvimentista também possuía contradições internas que se expressavam nas relações obscuras com empresas privadas, com problemas socioambientais negligenciados e, finalmente, na primazia do Plano de Aceleração do Crescimento sobre o PAS. Essas contradições se apresentaram na formulação dos PDRS, seja pela falta de transparência da Eletronorte nas informações que poderiam ser compartilhadas no momento da elaboração dos planos, seja na morosidade na tomada de decisão quando os beneficiários eram as populações tradicionais impactadas.

### A política de integração regional do Estado Pará e o PDRS-Lago de Tucuruí

Em 2007 o governo do Pará, também escolheu por via democrática um governo do campo progressista, foi então lançado a proposta de combater as desigualdades regionais por meio de uma política pública que ficou caracterizada como Política Estadual de Integração Regional. Esta política seria implementada por meio de diversas diretrizes, instrumentos e mecanismos<sup>23</sup>. Cabe destacar para fins deste artigo a proposta dos Planos Regionais de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS, em especial o PDRS Lago de Tucuruí, que foi uma utopia no sentido de devir, do processo histórico de fazer-se, haja vista o Estado do Pará possuir 1.247.689,76 km<sup>2</sup> de extensão, formação socioeconômica diversa, questões ambientais complexas e nunca ter experimentado uma forma de planejamento territorial (PARÁ, 2010a).

Construído de forma participativa, por meio de audiências públicas em vários municípios, o PDRS teve como referência o PAS, se estruturando em 5 (cinco) eixos, conforme segue: 1º) Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental; 2º) Infraestrutura para o Desenvolvimento; 3º) Fomento às atividades produtivas sustentáveis; 4º) Inclusão Social e Cidadania e 5º) Modelo de Gestão (Fortalecimento Institucional) (PARÁ, 2010a).

A sinergia entre governo federal e estadual do Pará permitiram a experiência inovadora de planejamento regional. Entretanto, os conflitos eram visíveis com os demais níveis de governo, setores empresariais e até mesmo movimentos sociais. Estas contradições tinham sua origem na força dispersora do grande empreendimento da UHE Tucuruí, com a tentativa integradora do PDRS Lago de Tucuruí, pois como bem afirmou Vainer (2007, p. 11): “os grandes projetos continuam portadores de um grande potencial de organização e transformação dos espaços, um grande potencial para decompor e compor regiões. Por sua própria natureza, projetam sobre os espaços locais e regionais interesses quase sempre globais”.

Não obstante, dois aspectos se destacam como elementos inovadores na formulação deste Plano. Em primeiro lugar, a sua produção ocorreu de forma participativa, envolvendo vários atores regionais com suas demandas e visões de mundo. Além do apoio técnico científico, por meio do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFGA. Em segundo lugar, utilizava a orientação de eixos estratégicos previstos no PAS, demonstrando clara preocupação de alinhar-se com as novas orientações de um modelo apropriado de

---

ambientais e da Amazônia expressa no PAS.

<sup>23</sup> Para compreensão da Política Estadual de Integração Regional, ver o Atlas de Integração Regional (PARÁ, 2010b).



desenvolvimento regional para a Amazônia Brasileira.

O PDRS Lago de Tucuruí tinha como principal objetivo combater as desigualdades regionais, com inclusão social, respeito à diversidade cultural e fomento às práticas produtivas sustentáveis (PARÁ, 2010a). Este objetivo apresenta a estratégia de adoção por parte do estado do Pará de um modelo de desenvolvimento sustentável que incorporou a dinâmica de seu território em várias dimensões: social, econômico, ambiental e cultural. Concebendo o espaço, como queria Milton Santos (2002) uma estrutura subordinada-subordinante, conforme segue:

Ora, o espaço como as outras instâncias sociais, tende a reproduzir-se, uma reprodução ampliada, que acentua os seus traços já dominantes. A estrutura espacial, isto é, o espaço organizado pelo homem é, como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada-subordinante. E como as outras instâncias, o espaço, embora submetido à lei da totalidade, dispõe de certa autonomia que se manifesta por meio de lei próprias, específicas de sua própria evolução (SANTOS, 2002, p. 181).

O PDRS Lago de Tucuruí compreende sete municípios: Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí, e está localizado na região sudoeste do estado do Pará, numa área de 39.937,88 km<sup>2</sup>, compondo aproximadamente 3,20% do território paraense (PARÁ, 2010a). Destaca-se Tucuruí como município polo do PDRS Lago de Tucuruí por possuir a maior população com 97.128 habitantes, e ter a maior importância econômica e ambiental da região (IBGE, 2010). Além do fato de que a UHE de Tucuruí e o lago que homônimo estão localizados neste município.

A origem da cidade de Tucuruí, segundo o IBGE (1957), está diretamente vinculada ao povoado de Alcobaça, fundado em 1871, pelo Governador e capitão-general da época, José de Nápolis Tello de Menezes. Este povoado mais tarde veio a se chamar São Pedro do Alto do Tocantins e somente por meio do Decreto-Lei nº 4.505, de 30 de dezembro 1944, surge o nome de Tucuruí, o que se sabe é que a sua origem é Tupi e significaria “rio de gafanhoto”. Mas, para o mestre do Tupi-Guarani Luiz Caldas Tibiriçá (1997) no “Dicionário de topônimos brasileiros de origem Tupi: significado dos nomes geográficos de origem Tupi”, Tucuruí viria de “Tycu – Roy –” que significa “líquido frio, gelado”.

O povoamento de Tucuruí se deu graças a três razões: a primeira de cunho “desenvolvimentista” que foi o projeto de construção da estrada de ferro do Tocantins encabeçado pelo engenheiro João Vasco Manoel de Bramm; o segundo de caráter estratégico, já que a região possibilitava um acesso mais fácil para o Estado de Goiás e a última pelas riquezas naturais atraírem altas demandas populacionais para a região, que até 1947 ainda era território anexado ao município de Baião, ganhando sua autonomia apenas em 30 de Dezembro de 1947, concedido pelo então governador Luís Geolós de Moura Carvalho (PARÁ, 2011).

Os recursos para as gestões municipais da região são provenientes de impostos como IPTU, cadastro do ISS, taxa de iluminação pública e de coleta de lixo (apenas o município de Novo Repartimento cobra essa última taxa). Todos cobram IPTU e taxa de iluminação pública. Só Breu Branco não possui cadastro de ISS, sendo que Goianésia não possui tal cadastro informatizado. Não existe um conselho de habitação na região, quanto ao conselho de Educação, esse existe em apenas dois dos setes municípios, sendo eles Goianésia do

Pará e Nova Ipixuna (PARÁ, 2010a).

No início da década de 2010, Novo Repartimento, Jacundá, Novo Progresso e Goianésia do Pará não possuíam secretaria exclusiva para tratar das questões ambientais, sendo que tal secretaria encontra-se subordinada a outra secretaria e em conjunto como outra política. Somente Breu Branco, Tucuruí e Itupiranga, apresentam secretaria exclusiva de meio ambiente, com infraestrutura mínima para realizar sua função. Novo Repartimento, Breu Branco e Nova Ipixuna não apresentam conselho de meio ambiente. Entre os demais municípios que possuem apenas Jacundá apresenta conselho com caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador (PARÁ, 2013).

A população da RI Lago de Tucuruí passou por um intenso processo de aumento populacional, resultante do processo de urbanização da região (PARÁ, 2013), como se vê na Tabela 1 abaixo:

**Tabela 1** – Densidade demográfica na Região de Integração Lago de Tucuruí nas últimas quatro décadas

Ano	População	Área Territorial (km²)*	Densidade Demográfica (Hab/km²)
1980	91.649	39.937,88	2,29
1991	161.646		4,05
2000	272.813		6,83
2010	359.332		9,00

**Fonte:** Pará (2013).

A densidade demográfica da região também se modificou, passando de 2,29 hab./km², na década de 1980, para 9,00 hab./km² em 2010, sendo superior à média estadual e inferior à média nacional. Em escala municipal, todos apresentaram aumento na densidade populacional no período que se estende de 1991 a 2010. Tucuruí foi o município que apresentou maior densidade demográfica da região em 2010 com 46,56 hab./km², seguido por Jacundá com 25,57 hab./km², média superior às taxas estaduais e nacional (a menor densidade foi do município de Novo Repartimento, com 4,03 hab./km² em 2010), como bem se vê na Tabela 2:



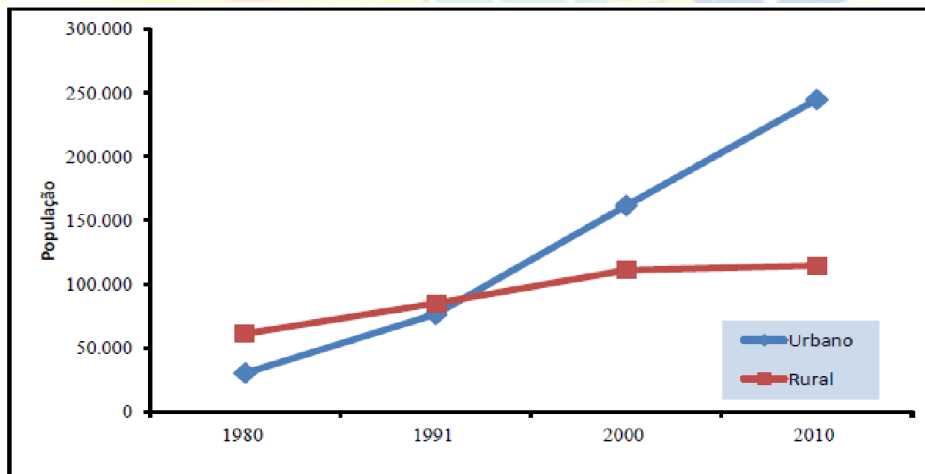
**Tabela 2** – Densidade demográfica dos municípios da Região de Integração Lago de Tucuruí (1991/2010)

Municípios	População (hab)			Área Territorial km <sup>2</sup> (2000) **	Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )		
	1991	2000	2010		1991	2000	2010
Breu Branco*	-	32.446	52.493	3.943,17	-	8,23	13,31
Goianésia do Pará*	-	22.685	30.436	7.021,19	-	3,23	4,33
Itupiranga	37.011	49.655	51.220	7.880,00	4,70	6,30	6,50
Jacundá	43.012	40.546	51.360	2.008,40	21,42	20,19	25,57
Nova Ipixuna*	-	11.866	14.645	1.600,32	-	7,41	9,15
Novo Repartimento*	-	41.817	62.050	15.398,63	-	2,72	4,03
Tucuruí	81.623	73.798	97.128	2.086,17	39,13	35,37	46,56
Pará	4.864.585	6.192.307	7.588.078	1.247.689,52	3,90	4,96	6,08
Brasil	146.917.459	169.590.693	190.755.799	8.502.728,27	17,28	19,95	22,43

Fonte: Pará (2013).

A partir de 1991 o crescimento populacional urbano começou a superar o rural chegando a 244 mil habitantes em 2010, o que significa 63,42% do total da população da RI Lago de Tucuruí (na década de 10, se vê uma estabilização no crescimento da população rural). Como apresenta o Gráfico 1:

**Gráfico 1** – Evolução do número de habitantes da Região de Integração Lago de Tucuruí nos últimos 30 anos



Fonte: Pará (2013).

Último e não menos importante medidor social, que destacamos sobre a região, é o Índice de Gini<sup>24</sup>. A Tabela 3 abaixo comporta os índices de Gini a nível municipal, estadual e nacional, da RI de Tucuruí, dispostos

<sup>24</sup> “Este é uma medida de concentração ou desigualdade comumente utilizada na análise da distribuição de renda e se torna um indicador importante para uma sociedade que pretende ser equitativa” (PARÁ, 2013). Seu cálculo objetiva verificar o grau de distribuição da renda, em escala de 0 (zero) a 1 (um), sendo que uma sociedade torna-se mais igualitária à medida que seu índice aproxime-se de 0 (zero), sendo mais desigual se chegar o mais próximo de 1 (um). O índice em torno de 0,5 já denota uma desigualdade acentuada.

em três períodos históricos: 1991, 2000 e 2010:

**Tabela 3:** Índice de Gini dos municípios da Região de Integração Lago de Tucuruí

Índice de Gini			
Municípios	1991	2000	2010
Breu Branco*	...	0,61	0,54
Goianésia do Pará*	...	0,60	0,56
Itupiranga	0,52	0,58	0,62
Jacundá	0,58	0,63	0,61
Nova Ipixuna*	...	0,59	0,60
Novo Repartimento*	...	0,66	0,60
Tucuruí	0,56	0,58	0,58
Pará	0,62	0,65	0,63
Brasil	0,64	0,65	0,61

**Fonte:** Pará (2013).

Em 1991 o Brasil apresentava o índice de 0,64, enquanto que o Pará, 0,62, ambos apresentando elevada situação de desigualdade social. Nessa época, apenas os municípios de Itupiranga, Jacundá e Tucuruí eram medidos, sendo Jacundá o mais desigual. Em 2000, os índices de Gini brasileiro e paraense aumentaram e se equipararam-se, com 0,65. Nesse período, em Itupiranga, Jacundá e Tucuruí houve significativos aumentos na desigualdade e nos demais municípios observa-se uma média alta de variando entre 0,58 e 0,66, sendo a última, Novo Repartimento (PARÁ, 2013).

O cenário mais atual desse cálculo apresenta uma redução no índice nacional (0,61) e estadual (0,63). Nos municípios da Região do Lago de Tucuruí, há uma queda significativa na desigualdade social em quatro dos sete municípios (Breu Branco, Goianésia do Pará, Jacundá e Novo Repartimento) aumento em dois (Itupiranga e Nova Ipixuna) e a repetição de índice em Tucuruí. Itupiranga apresentou uma redução da desigualdade acima da média nacional e Jacundá igualou-se com a mesma (0,61) (PARÁ, 2013).

Para além de um excelente diagnóstico socioambiental, o PDRS Lago de Tucuruí apresenta objetivos, diretrizes e estratégias que buscam compor uma alternativa de desenvolvimento regional, baseada na proposta do Estado, nesse caso em sua dimensão estadual, de colocar-se como agente indutor de desenvolvimento.

### Principais desafios do PDRS-Lago de Tucuruí.

Dentre os vários desafios enfrentados no exercício do planejamento regional, expresso na formulação e implantação do PDRS Lago de Tucuruí, destacamos: descontinuidade das políticas públicas; dificuldade de participação efetiva e diferentes formas de direção do Estado capitalista, ora reforçando as desigualdades, ora podendo alterá-las e quiçá superá-las.

A extinção da SEIR e seus instrumentos de planejamento e desenvolvimento regional levaram a descontinuidade do PDRS Lago de Tucuruí. Neste primeiro grande desafio da descontinuidade de políticas



públicas, verificamos que novos gestores não assumiram políticas públicas anteriores ao seu mandato, aspecto determinante para a exclusão de experiências inovadoras. Foi o que aconteceu no caso do Pará, quando o novo governo estadual assumiu, desconsiderando o acúmulo e a estratégia de desenvolvimento regional prevista nos PDRS. A exceção é o PDRS Xingu, porém muito mais pela força do empreendimento da UHE de Belo Monte implantado pela gestão federal<sup>25</sup>. Por sua vez, a união e municípios<sup>26</sup> não levaram a cabo a ideia de gestão compartilhada, muito menos com participação e controle social.

O segundo desafio trata da internalização da participação. Até que ponto a sociedade regional considerava o PDRS como sua construção? E qual a disposição da mesma em tentar manter o plano de desenvolvimento regional? Mesmo considerando que o Plano foi construído com a participação da população local em audiências públicas, contava com uma gestão compartilhada, não houve reação da população, ou mesmo da chamada sociedade civil organizada para a implementação do Plano. Ao que parece a participação não se consolidou e não foi capaz de substituir práticas assistencialistas e coronelistas do poder local<sup>27</sup>, aspecto reforçado pela anulação do espaço público do diálogo com a extinção do PDRS.

As relações estabelecidas com os movimentos sociais da região, com destaque para o MAB foram também contraditórias, ora com apoio ao PDRS, ora com tensões com a ELETRONORTE devido a passivos socioambientais o que acabava tirando o foco do Plano. Somado a isso, segundo lideranças do MAB, as expectativas geradas pelo Planejamento Territorial Participativo - PTP<sup>28</sup> não foram atendidas o que também colocava em relevo a permanente desconfiança das instituições governamentais.

O desafio da mudança estrutural é ainda mais complexo. Vejamos que os três municípios que já tinham seu índice de Gini medidos desde 1991 (Itupiranga, Jacundá e Tucuruí) apresentaram aumento nas desigualdades sociais no ano de 2000, período em que foram implementadas apenas políticas desenvolvimentistas exógenas e neoliberais, tendo posteriormente a redução do índice em Jacundá e estabilização em Tucuruí, havendo aumento somente em Itupiranga (0,58 em 2000 para 0,62 em 2010) (PARÁ, 2013)<sup>29</sup>. Portanto, confirmando nossa hipótese central e as ideias de Mascaro (2013), que o aparelho do Estado, principalmente quando ligado aos interesses da classe dominante, tende a reforçar a dinâmica de reprodução do capital e promover as assimetrias sociais.

Embora as transformações nas dinâmicas territoriais fossem incipientes, uma nova mentalidade de

<sup>25</sup> Atualmente, a gestão do PDRS Xingu está centralizada nas mãos do governo federal, contrariando completamente os preceitos da Política Estadual de Integração Regional, posição similar o governo Bolsonaro adotou na criação do Conselho da Amazônia, excluindo os demais entes federativos e a sociedade civil organizada.

<sup>26</sup> A participação dos municípios, bem como de suas associações, a saber: Consórcio de Municípios Alagados pelo Rio Tocantins – COMPART, a montante da UHE Tucuruí e o Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal – CODESEI, à jusante, sempre foi equidistante e merece uma reflexão aprofundada.

<sup>27</sup> Victor Nunes Leal (2012) e sua obra clássica “Coronelismo, enxada e voto” merecem ser revisitados para compreender o poder local na Amazônia.

<sup>28</sup> Enquanto o PDRS era coordenado pela SEIR e previa programas, ações e metas de médio e longo prazo, o PTP era dirigido pela Secretaria Estadual de Planejamento - SEPLAN e discutia o orçamento anual, o que gerava expectativas imediatas, potencializadas pela ausência histórica do governo estadual.

<sup>29</sup> Nova Ipixuna apresentou uma variação mínima no aumento da sua desigualdade (0,59 em 2000 para 0,60) (PARÁ, 2013).

desenvolvimento já começava a apresentar avanços concretos em 2010, como a redução considerável do índice de Gini em 4 cidades das 7 que compõe a Região do Lago de Tucuruí, sendo essas: Breu Branco (0,61 para 0,54), Goianésia do Pará (0,60 para 0,56), Jacundá (0,63 para 0,61), Novo Repartimento (0,66 para 0,60) e a estabilização do índice de Tucuruí, que em 1991 era de 0,56, em 2000 0,58, mantendo este índice em 2010 mesmo com o crescimento populacional urbano (PARÁ, 2013). Assim, os esforços de níveis de governo em termos de planejamento regional, sinergia de ações e gestão compartilhada, poderiam alterar positivamente as dinâmicas territoriais em bases sustentáveis, como pretendia Sachs.

Não obstante, a luta pelo poder no período de elaboração, implementação e extinção do PDRS demonstra que as mudanças ainda permaneceram em nível superficial. A Hidrelétrica de Tucuruí, como um grande empreendimento ligado ao processo produtivo capitalista, continua determinando em grande medida as dinâmicas territoriais da Região do Lago de Tucuruí, contribuindo para a fragmentação territorial, chamado por Carlos Vainer (2007) de “fragmentos glocalizados”.

Por outro lado, as mudanças políticas podem alterar a correlação de forças na composição dirigente do Estado e criar um processo virtuoso de planejamento nacional e regional em outras bases, pois é verdade o que afirma Vainer (2007, p. 11), que “são decisões políticas e não tendências objetivas inexoráveis e inescapáveis que produzem e reproduzem a fragmentação”, supomos que o contrário também seja. Vimos que governos sobre orientação política integradora e sustentável podem produzir resultados melhores para a sociedade local e para o meio ambiente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Vimos como ainda é pertinente a utilização da ferramenta teórico-metodológica do materialismo histórico para a compreensão do papel do Estado. No caso analisado, foi fundamental para compreender o histórico da atuação do Estado, principalmente em nível regional, na adoção de instrumentos do Planejamento Regional.

Fica evidente que a natureza exógena de planos anteriores ao PDRS Lago de Tucuruí esconde a riqueza da realidade regional, assim como as possíveis alternativas locais de desenvolvimento. Uma proposta que considere todos os entes da Federação (União, estado e municípios) com efetiva participação da sociedade civil e suas múltiplas relações com a sociedade e meio ambiente.

Verificam-se aspectos inovadores na formulação dos PDRSs, dentre eles destacam-se a participação efetiva da sociedade e o uso do território na elaboração do Plano. Todavia, não sendo suficientes para fazer frente aos limites expressos na descontinuidade das políticas públicas e na herança histórica perversa de clientelismo e assistencialismo presentes nas relações políticas locais. Com tudo isso, limitando as possibilidades do PDRS Lago de Tucuruí se constituir em instrumento efetivo de orientação de um novo modelo de desenvolvimento regional sustentável.

Lembre-mos que a questão norteadora deste artigo procurava identificar quais os principais desafios do PDRS Lago de Tucuruí para se constituir como um instrumento do planejamento do desenvolvimento para



a região. Cremos que está prontamente respondida pelos aspectos acima levantados. Contudo, a hipótese ainda merece ser reafirmada e explicitada, pois está evidente que os principais desafios para o uso e a implantação do PDRS Lago de Tucuruí, como instrumento do desenvolvimento regional sustentável, estão no bojo da própria essência estrutural da forma política do Estado Moderno, que funciona ora como uma instituição garantidora das bases da reprodução capitalista, ora como agente responsável por planejar, regular e disciplinar o uso dos recursos naturais.

Finalmente, o atual momento histórico da primazia de um Estado “neoliberalizante”, com desmantelamento de políticas de planejamento, fragilização da regulamentação ambiental, privatizações, inclusive do setor elétrico, como a ELETRONORTE, e possível implementação da Hidrovia Araguaia-Tocantins pode representar o aumento das desigualdades, injustiça ambiental e fragmentação maior do território. Todavia, como todo processo gera seu contraditório, então as forças progressistas locais, regionais e nacionais tendem a reorganizar-se em redes para lutar, resistir e alterar estes processos. A utopia continua viva, não como sonho irrealizável, mas como devir histórico.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial. São Paulo: UNESP, 1995.
- ARON, Raymond. **O marxismo de Marx**. 3. ed. São Paulo: ARX, 2005.
- BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.
- BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. Fronteira amazônica e planejamento na época da ditadura militar no Brasil: inundar a hileia de civilização. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 30, n. 1, p. 13-33, 2010.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 8 ago. 2013.
- BRELAZ, Waldir Moura. **Os sobreviventes do massacre de Eldorado dos Carajás**: um caso de violação do princípio da dignidade da pessoa humana. Belém: Revan, 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. **Estudos de Caso da Comissão Mundial de Barragens**: Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Brasil: CMB, 2000.
- DIAS, Danielle Rodrigues; FARIAS, André Luís Assunção de. A experiência do planejamento regional em bases territoriais na Amazônia: o caso da regionalização do Estado do Pará. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí, v. 13, n. 32, p. 178-208, 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere** (Maquiavel – notas sobre Estado e a política). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2010.

HARNECKER, Marta. **Conceitos elementares do Materialismo Histórico**. 2. ed. São Paulo: Global, 1983.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 12. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=150810>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1957. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_14.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_14.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso Brasil. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, v. 12, n. 21, p. 5-19, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

PACHUKANIS, Evgeni Bronislávovich. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí**. Belém: SEIR, 2010a. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0a6eac82-0b58-40bf-a60e-c80828c0ec90&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0a6eac82-0b58-40bf-a60e-c80828c0ec90&groupId=10157)>. Acesso em: 1 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Integração Regional. **Atlas de Integração Regional do Estado do Pará**. Belém: SEIR, 2010b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Estatística Municipal: Tucuruí**. Belém: SEPOF, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Indicadores de qualidade ambiental dos municípios da região de integração lago de Tucuruí**. Belém: SEPOF, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

ROCHA, Gilberto de Miranda. **Todos convergem para o lago! Hidrelétrica Tucuruí, municípios e territórios na Amazônia**. Belém: NUMA/UFPA, 2008.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2002.



**Estado, grandes projetos e planejamento regional na Amazônia:  
A utopia territorial do PDRS – Lago de Tucuruí**

TIBIRIÇÁ, Luiz Caldas. **Dicionário de topônimos brasileiros de origem tupi**: significado dos nomes geográficos de origem Tupi. 2. ed. São Paulo: Traço Editora, 1997.

VAINER, Carlos Bernardo. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 9-23, 2007.

Texto recebido em: 04/08/2019

Texto aprovado em: 17/11/2020

